

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/78730>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

De zure appel in tijden van economische crisis

Peter van Griensven

Het leek een ver-van-ons-bedshow, de huizen crisis die de Verenigde Staten in 2007 trof. Maar de huizen crisis mondde uit in een bankencrisis. Als dominosteentjes dreigde de ene na de andere bank om te vallen, en de getroffen banken stonden niet langer alleen aan de andere kant van de Atlantische Oceaan. De crisis in het bankwezen had al snel haar weerslag op alle andere economische sectoren. Ook in Nederland kwamen bedrijven in moeilijkheden. De werkloosheidscijfers sprongen omhoog. De economische crisis was een feit.

In tijden van plotselinge economische malaise wordt van de overheid onmiddellijk actie verwacht: beleidsaanpassingen en herberekeningen, geënt op het nieuwe, zwarte scenario van de economie. In de kern draait de politieke discussie dan altijd uit op de vraag: meer of minder overheid, meer of minder markt. Het antwoord is, zoals we zullen zien, onder meer afhankelijk van de heersende economische opvattingen, het maatschappelijke draagvlak voor veranderingen en de politieke machtsverhoudingen van het moment. Het politieke besluitvormingsproces speelt zich daarbij deels af in de openbaarheid, deels achter gesloten deuren. Het is achter die gesloten deuren dat ambtenaren hun werk doen. Hun rol en hun invloed blijft over het algemeen verborgen.

Ambtelijke rapporten verschijnen, als het goed is, niet in de openbaarheid. Bij de huidige crisis echter kwamen de bevindingen van de ambtelijke commissie-Gerritse door lekken voortijdig op straat te liggen. Dat biedt ons een aardig inkijkje in het besluitvormingsproces van het kabinet-Balkenende iv. Daarmee vergelijkbaar en wellicht nog interessanter is het geheime rapport dat tijdens het onderzoek voor de biografie van Dries van Agt boven water kwam: 'De Zure Appel'. Het was geschreven door vier topambtenaren in de nazomer van 1982 en handelde over de economische crisis van dat moment en de meest urgente maatregelen die daartegen moesten worden genomen.

In het navolgende zullen we het overheidsbeleid ten tijde van economische malaise onder de loep nemen. We volgen Van Agt eind jaren zeventig, begin jaren tachtig en Ruud Lubbers in de resterende jaren tachtig, en we staan ten slotte ook even stil bij de aanpak van Jan Peter Balkenende en Wouter Bos. Met welke medicijnen wilden de verschillende kabinetten de zieke economie beter maken? Hoe beïnvloedde het eeuwige vraagstuk van meer of minder overheid de gekozen oplossingen? Welke rol kregen ambtenaren toebedeeld of eigenden ze zichzelf toe? Besproken worden, in volgorde van opkomst: *Bestek '81*, *De Zure Appel*, het regeerakkoord Lubbers I, het rapport-Gerritse en het crisispakket van Balkenende iv.

Bestek '81: mislukte poging

Vanaf de eerste oliecrisis van 1973 traden enkele fundamentele onevenwichtigheden in de Nederlandse economie aan het licht.¹ De jaren zestig waren een economisch eldorado geweest. De groei leek niet te stuiten, de lonen evenmin. Een prachtig sociaalezekerheidsstelsel



Demonstratie op 10 juni 1978 in Utrecht tegen Bestek '81, het crisisprogramma van het kabinet-Van Agt 1
[Foto: Nationaal Archief/Ancfo - Croes]

verrees. Het keynesiaanse denken vierde hoogtij. Volgens de theorie van de Britse econoom J.M. Keynes diende de overheid regulerend op te treden: stimulerend met extra uitgaven in geval van economische neergang, en remmend door bezuinigingen of hogere belastingen in een periode van hoogconjunctuur. Zo zou een stabielere welvaartsontwikkeling ontstaan.

In de praktijk bleek stimuleren echter makkelijker te zijn dan afremmen. Er werd een steeds groter beroep gedaan op de overheid. Om al die wensen – zoals de uitbouw van het socialezekerheidsstelsel – te kunnen vervullen, gingen belastingen en premies steeds verder omhoog. Hogere loonkosten en stijgende belasting- en premiedruk zetten de rendementen van het bedrijfsleven onder druk. Met de hogere energieprijzen als gevolg van de oliecrisis steeg het water vele bedrijven tot de lippen. De werkloosheid liep op.

Het progressieve kabinet-Den Uyl (1973-1977), met ministers uit de PVDA, D66, PPR, KVP en ARP, reageerde op de oliecrisis conform de keynesiaanse leer: met expansief beleid. Tegen het eind van de rit trok het kabinet, op voorstel van minister van Financiën Wim Duisenberg, nog wel aan de noodrem. Alarmerende prognoses over de economische groei, de werkloosheid en de belasting- en premiedruk vormden de aanleiding voor het besluit om de groei van de collectieve lastendruk (het totaal aan belastingen en sociale premies in relatie tot het nationaal inkomen) te beperken: de zogenoemde 'eenprocentnorm'. De overheid mocht dus nog steeds expanderen, maar de groei werd aan banden gelegd.

Het kabinet-Van Agt 1 (1977-1981), een combinatie van confessionelen en liberalen, wilde een andere koers varen. Het regeerakkoord van dit kabinet bevatte daarover overigens

nog maar een vage aanduiding. *Bestek '81*, dat door enkele kabinetsleden met behulp van ambtenaren in de eerste helft van 1978 werd opgesteld, bracht echter een uitgewerkt spoorboekje naar economisch herstel in 1981. De geestelijk vader van de term 'Bestek '81' was Ton van de Graaf, econoom en raadviseur op Algemene Zaken.

Bestek '81 liet een omslag in het economisch-politieke denken zien. Het keynesiaanse model kwam wat meer op de achtergrond te staan. Het heil werd niet gezocht bij de overheid, maar bij de particuliere sector. Lastenverlichting voor het bedrijfsleven moest leiden tot hogere winsten, een grotere investeringsbereidheid en op den duur meer werkgelegenheid. *Bestek '81* gaf daarmee de eerste aanzet tot een beleid dat later onder het motto 'Meer markt, minder overheid' furore zou maken.

Onderdeel van *Bestek '81* was een ombuigingsoperatie van tien miljard gulden, waarvan het merendeel van de bezuinigingen (6,5 miljard gulden, ofwel vier à vijf procent van het nationaal inkomen) moest worden gevonden in de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en de ambtenarensalarissen, en de rest in de rijksbegroting. Het kabinet wilde de collectieve lastendruk niet laten stijgen. Het financieringstekort mocht in 1981 niet hoger zijn dan vijf procent van het nationaal inkomen en de werkloosheid moest teruggebracht zijn van 200.000 naar 150.000.

Van al die mooie doelstellingen kwam niets terecht: aan het eind van de rit scoorde het kabinet-Van Agt 1 op alle genoemde punten onvoldoendes. Dit kon slechts voor een deel worden geweten aan de tweede oliecrisis van 1979 waardoor de recessie verergerde. Minister van Sociale Zaken Wil Albeda (CDA) pleitte met engelengeduld voor loonmatiging en voor een centraal akkoord tussen de sociale partners, maar niemand luisterde. *Bestek '81* bleek vooral niet realiseerbaar vanwege het politieke krachtenveld van dat moment. Van Agt en Wiegel vonden te weinig medestanders. Er was onvoldoende maatschappelijk en politiek draagvlak.

De politieke onwil of onmacht om *Bestek '81* te doen slagen, kwam niet alleen naar voren in het parlement, waar de CDA-fractie de sleutel in handen had, maar ook in de boezem van het kabinet, waar Albeda en zijn partijgenoot minister van Financiën Frans Andriessen lijnrecht tegenover elkaar stonden. De laatste wilde eerst en vooral het financieringstekort terugdringen en had daarom alleen oog voor de noodzakelijke bezuinigingen. Albeda, een uitgesproken keynesiaan, hamerde daarentegen voortdurend op het negatieve verband tussen bezuinigingen en werkgelegenheid, en de noodzaak van maatschappelijk draagvlak.

In de CDA-fractie moest voorzitter Ruud Lubbers almaar rekening houden met een linker-vleugel die meer affiniteit had met de 'sociale' Albeda dan met de 'harde' Andriessen. De smalle parlementaire basis van het kabinet maakte deze 'loyalisten', die liever opnieuw met de PVDA hadden willen regeren, maar de coalitie met de VVD gedoogden, erg invloedrijk. Door tal van suggesties om het kabinetsbeleid in linkse richting bij te stellen, trachtte Lubbers de loyalisten binnenboord te houden. Hij had ook regelmatig contact met Albeda over de te volgen koers.

Andriessen raakte steeds verder geïsoleerd, vooral toen de steun van de VVD-bewindslieden en minister-president Van Agt wegviel. De dramatische ontknoping vond in het voorjaar van 1980 plaats. Schatkistbewaarder Andriessen wilde extra bezuinigen omdat het financieringstekort boven de zes procent dreigde uit te komen. Hij kreeg de rest van het kabinet niet mee en besloot af te treden.² Van Agt durfde geen confrontatie met de CDA-fractie te riskeren; hij vreesde dat dit het CDA in wording in gevaar zou brengen. Andriessen zelf verwachtte steun uit de hoek van de VVD, de partij die steeds achter zijn harde koers had

gestaan, maar die bleef uit. Vicepremier Hans Wiegel wist de top van zijn partij achter het standpunt te krijgen dat het kabinet overleefd moest blijven. De overlevingsdrift van het CDA-VVD-kabinet – géén tweede kabinet-Den Uyl! – bleek sterker dan de wil om fors in te grijpen. Met Andriessens val was in feite ook *Bestek '81* politiek ten grave gedragen.

De volgende jaren ging het hard bergafwaarts. Ook het tweede kabinet-Van Agt (1981-1982) was niet bij machte orde op zaken te stellen. Deze CDA-PVDA-D66-coalitie was intern hopeloos verdeeld over de aanpak van de crisis. De PVDA, in het bijzonder minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Joop den Uyl, wilde met een groots opgezet banenplan de werkloosheid te lijf gaan. CDA en D66 waren echter niet bereid de daarvoor gevraagde middelen ter beschikking te stellen. Na acht maanden al bleken de verschillende visies onoverbrugbaar te zijn en bezweek het kabinet.

CDA en D66 gingen verder als overgangskabinet, met als voornaamste taak het uitschrijven van verkiezingen. Die zouden op 19 september 1982 worden gehouden. Het minderheidskabinet-Van Agt III was wél eensgezinder wat betreft economische visie. Het besloot tot aanzienlijke extra bezuinigingen van 13 miljard gulden. Arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsuitkeringen werden per 1 juli 1982 bevroren, de salarissen van ambtenaren en trendvolgers zouden per 1 januari 1983 volgen. De status van het kabinet en de korte duur van de regeerperiode zorgden er echter voor dat er nauwelijks resultaten konden worden geboekt. De vraag was of het nieuwe kabinet eindelijk in staat zou zijn de crisis te bezweren.

‘De Zure Appel’: geheim rapport voor formateur Van Agt

‘September 1982’ staat er als datering op een notitie met de intrigerende titel ‘De Zure Appel’. Het stuk telt 46 pagina’s en was geschreven door de financieel-economische crème de la crème van ambtelijk Nederland: raadgever Van de Graaf, Pieter Korteweg en Bart le Blanc, respectievelijk thesaurier-generaal en directeur-generaal van de Rijksbegroting van het ministerie van Financiën, en Frans Rutten, de secretaris-generaal van Economische Zaken. Geadresseerde was Van Agt. De algemene verwachting was dat de zittende premier na de verkiezingen leiding zou gaan geven aan zijn vierde kabinet. In de ondertitel werd de bedoeling van de nota als volgt omschreven:

In vogelvlucht een schets van de vooruitzichten voor onze economie en voor de publieke financiën en van de meest urgente maatregelen op diverse beleidsterreinen. Kortom: Een ernstige poging tot een openhartig antwoord op de vraag wat in ieder geval de komende vier jaar van alle leden van een nieuw kabinet en van een nieuwe Tweede Kamer moet worden verlangd.

In het begeleidende briefje stond dat de nota alleen voor de ogen van Van Agt was bestemd. De auteurs wensten in de anonimiteit te blijven.³

Het blijft gissen naar de werkelijke bedoeling van de vier auteurs. De gedachte dringt zich op dat de nota bedoeld was om invloed uit te oefenen op de inhoud van het nieuwe regeerakkoord. Een van de adviezen – op pagina 45 – begon dan ook met de formule: ‘Bij de komende formatie [is] het van groot belang dat [...]’ De vier gingen er ongetwijfeld van uit

dat de leider en de lijsttrekker van het CDA, Van Agt, tijdens de formatie een belangrijke rol zou spelen. Maar Van Agt trok zich niet lang na de verkiezingen onverwacht terug uit de landelijke politiek. Geen Van Agt IV derhalve, maar Lubbers I. Opmerkelijk is wel dat Lubbers zich niet kan herinneren 'De Zure Appel' indertijd onder ogen te hebben gehad.¹

De 'Appel-ambtenaren' lieten in hun analyse van de crisis geen enkel misverstand bestaan over welke kant het nieuwe kabinet op diende te gaan. De collectieve sector was 'ziek' en de marktsector was 'besmet', zo luidde de diagnose. De ziekte werd niet veroorzaakt door stagnatie van de wereldhandel, zoals in de crisisjaren dertig. Een halve eeuw later was de 'fundamentele aantasting van de markteconomie' de kern van het probleem.

Tien jaar lang was een centralistisch beleid gevoerd, zonder krachtige leiding, aldus de auteurs. De collectieve sector had onvoldoende discipline getoond ten aanzien van het financieringstekort. Als er niet werd ingegrepen zou dat tekort in 1986 zijn opgelopen tot 13 procent, wat een explosieve stijging van de rentelasten en aflossingsverplichtingen tot gevolg zou hebben. Die situatie kon niet voortduren. Overheid en bedrijfsleven speelden elkaar bovendien de zwartepiet toe. De overheid probeerde de noodzakelijke bezuinigingen af te schuiven op de sociale partners door hen tot loonmatiging op te roepen. Op hun beurt drongen de sociale partners er juist bij het kabinet op aan de marktsector gezond te maken. Bedrijven in moeilijkheden stelden niet zelf orde op zaken, maar klopten bij de overheid aan om steun. Scheepswerf en machinefabriek rsv en bouwbedrijf Nederhorst waren 'evidente voorbeelden van verloedering'. De vier wezen ook op andere uitwassen zoals het 'niet-geheel-bedoeld gebruik' van sociale vangnetten en zwartwerken. 'Het ontzien van de minima heeft er de laatste jaren toe geleid, dat de jeugdigen ook zonder dat zij verantwoordelijkheid voor een gezin dragen in bijzondere mate zijn gesauveerd. Dit slaat neer in de vorm van hoge uitgaven voor geluidsapparatuur en dergelijke', hielden de topambtenaren Van Agt voor.

Na de diagnose volgde de aangewezen remedie. Het medicijn dat het nieuwe kabinet moest toedienen, was tweeledig. In de eerste plaats sanering van de overheidsfinanciën. Bezuinigingen in de orde van grote van tien miljard per jaar over een langere periode waren noodzakelijk. Minder overheid dus. Ten tweede: doorbreken van het centralistische beleid. Om de economie weer flexibel en krachtig te maken, moesten de verantwoordelijkheden weer worden gelegd bij ondernemers en werknemers. De overheid moest zich minder bemoeien met de particuliere sector en deze zijn gang laten gaan: meer markt.

Het karwei zou niet gemakkelijk worden, voorspelden De Graaf, Korteweg, Le Blanc en Rutten. Er waren 'harde, op het eerste gezicht asociaal aandoende ingrepen' nodig. Het veranderingsproces vergde een lange adem. Op korte termijn konden geen positieve resultaten worden verwacht. De weg naar herstel verliep bovendien langs vele 'verleidingen'. Zo zouden politici en economen allerlei argumenten aandragen tegen de noodzakelijke vermindering van het financieringstekort. Daarnaast moest ook de verlokking om in te grijpen in de lonen en prijzen worden weerstaan. Alleen een consequente terugkeer naar de georiënteerde markteconomie gaf uitzicht op herstel in de jaren negentig. Het creëren van werkgelegenheid door de overheid was een illusie. Werkgelegenheidsplannen à la Den Uyl moesten onmiddellijk overboord worden gezet, want het rondpompen van vele miljarden had nauwelijks resultaat.

De door de opstellers van 'De Zure Appel' voorgestelde urgente maatregelen vereisten 'een sterke overtuiging en een grote mate van durf en doorzettingsvermogen'. Dat was kennelijk een probleem: 'Gelet op de programma's van de politieke partijen is een overtuiging,

zoals aan het beleid van het nieuwe kabinet ten grondslag moet worden gelegd, nog niet ruimschoots aanwezig.' Bij de vaststelling van het regeerprogram en de bemanning van het nieuwe kabinet moest daarom 'bijzondere zorg [...] worden besteed aan het vormen van een stevige basis voor de zeer ingrijpende beleidswijzigingen, die in de komende jaren zullen moeten worden doorgevoerd'. In niet-ambtelijke taal: leg dit beleid vast in een regeerakkoord en zoek bewindslieden met stevige knieën die dit kunnen en willen uitvoeren.

'De Zure Appel' vergeleken met het regeerakkoord van Lubbers I

Wat waren nu die 'harde, op het eerste gezicht asociaal aandoende ingrepen' die de club ambtenaren voorstond en wat is er van de 'geheime' verlangens uiteindelijk terechtgekomen? 'De Zure Appel' bevatte een uitgebreide opsomming van urgente maatregelen, een ambtelijke aanzet voor de financieel-economische paragraaf van een regeerakkoord. Een vergelijking met het échte regeerakkoord van het kabinet-Lubbers I laat een opvallende gelijkenis zien. Het blijkt dat het overgrote deel van de voorgestelde maatregelen hierin terug te vinden is; sommige passages uit de nota staan er zelfs letterlijk in.

In de bijgevoegde tabel zijn alleen de belangrijkste maatregelen uit de notitie opgenomen. Uiteraard vond niet alles uit 'De Zure Appel' een plek in het akkoord. Zo haalde het opmerkelijke plan voor één nationaal energieproductiebedrijf het niet. Aan de andere kant bevatte het regeerakkoord ook maatregelen die in 'De Zure Appel' niet waren genoemd. Het kabinet-Lubbers I wilde bijvoorbeeld 750 miljoen gulden per jaar uittrekken voor extra beleid waarvan een derde was bestemd voor een jeugdwerkplan, een derde voor scholingsmaatregelen en een derde voor productieve overheidsinvesteringen.

Het is evident dat 'De Zure Appel' weliswaar fysiek in de bureaula van Van Agt is blijven steken, maar dat de daarin genoemde voorstellen voor het overgrote deel in het regeerakkoord terecht zijn gekomen. CDA-historicus Dik Verkuil gaf in zijn boek *Een positieve grondhouding* al aan dat ambtenaren hun invloed hebben doen gelden bij de totstandkoming van het regeerakkoord. Hij schreef:

Het sociaal-economische en financiële gedeelte van het regeerakkoord liet [informatuur, PvG] Scholten voorbereiden door een werkgroep bestaande uit de drie belangrijkste specialisten uit beide fracties en een aantal topambtenaren. Met behulp van somber stemmende prognoses overtuigden de ambtenaren de politici ervan dat de terugdringing van het financieringstekort de hoogste prioriteit moest hebben [...]. Nadat de werkgroep enkele weken in het diepste geheim gewerkt had, kwam zij met een gedetailleerd akkoord naar buiten, waar de fracties nog maar weinig tegenin brachten. Eerst had Scholten de ambtenaren de fractiespecialisten laten overdonderen en nu overdonderden de fractiespecialisten op hun beurt de fracties.

Verkuil vermeldt helaas geen bron. Nader onderzoek naar de kabinetsformatie van 1982 kan wellicht uitwijzen hoe ver de ambtelijke invloed reikte.⁵ Overigens kwam een deel van de in 'De Zure Appel' genoemde voorstellen niet uit de lucht vallen. De auteurs verwezen naar diverse voorstudies die een groot aantal suggesties had opgeleverd, met name de twee rapporten van de commissie-Wagner en verschillende ambtelijke 'heroverwegingsrapporten'.⁶ Dit verklaart wellicht dat Lubbers achteraf allerlei voorstellen wél herkent, maar zich 'De Zure Appel' niet kan herinneren.

Voorstellen uit 'De Zure Appel' (selectie)	Regerakkoord - Lubbers 1
Marktsector	
<i>Scheppen van voorwaarden voor herstel bedrijven via kostenbeheersing, verlichting collectieve lasten en vermindering financieringstekort overheid</i>	✓
<i>Lonen, prijzen en inkomensverhoudingen</i>	
Wenselijke loonstijging 1 à 2% lager dan de prijsstijging	✓
Einde nivellering in de secundaire sfeer	Geen nivellering tot 60.000 gulden
Alleen echte minima ontzien	✓
Bevriezen minimumloon; lager minimumjeugdloon	✓
<i>Arbeidsmarkt</i>	
Financiële prikkels die de mobiliteit beïnvloeden	✓
Begrip passende arbeid verruimen	✓
Versoepeling ontslagprocedure	✓
Meer arbeidscontracten voor bepaalde tijd	✓
Geen algemene maatregelen tot verkorting arbeidstijd	✓
<i>Investerings- en steunbeleid</i>	
Onverkorte handhaving van de investeringspremies	✓
Geen steun aan individuele bedrijven zonder toekomstperspectief	✓
<i>Deregulering</i>	
Subsidieregelingen voor het bedrijfsleven verminderen	✓
Wetgeving t.a.v. economische ontwikkeling stroomlijnen, verminderen	✓
<i>Heroriëntatie ontwikkelingshulp op belangen van het bedrijfsleven</i>	✓
<i>Energiebeleid</i>	
Eén nationaal productiebedrijf	×
(Positieve) beslissing over de bouw van nieuwe kerncentrales	Spoedige beslissing
Publieke sector	
Financieringstekortreductie 1,5 à 2% per jaar	1,5% per jaar
Bezuinigingen in de collectieve sector van circa 10 mrd. per jaar	7 mrd. bij 2%-inkomensmatiging
Parlement binden aan het totale uitgavenkader in de Miljoenennota	×
<i>Sociale zekerheid en gezondheidszorg</i>	
Stelselherziening	✓
Geen indexerend uitkeringen en wettelijk minimumloon	Geen nominale verhoging
Verlagingen van uitkeringsniveaus van 80 naar 70%	Aanpassing; ingreep in ZW, wao
Stabilisatie uitgavenniveau gezondheidszorg	Groei kosten beperken met 3 mrd.
<i>Loonsom overheid</i>	
Vermindering arbeidsplaatsen niet uitgesloten	Vermindering met 1%
Specifieke soc. zekerheidsregelingen ambtenaren bijstellen	×
<i>Bouw en overheidsinvesteringen</i>	
Programmering woningbouw over meerdere jaren plus woonlastenbeleid	✓
Huurverhoging ten minste 6%	✓
Meer geld voor onderhoud en verbetering rijkswegen	✓
Ombouw elektriciteitscentrales op kolen	✓
<i>Onderwijs</i>	
Vergroting groepsgrootte	✓
<i>Spreiding Rijksdiensten</i>	
Verplaatsing Centrale Directie PTT gaat niet door	×
<i>Openbaar vervoer</i>	
Jaarlijkse tariefverhoging met circa 10%	✓
<i>Belastingen op inkomen en winst</i>	
Forse reductie progressie inkomstenbelasting	×
Verhoging vermogensafrek; verlaging tarief Vennootschapsbelasting	✓
<i>Privatisering en profijtgedachte</i>	✓

Verkuil vermeldt helaas geen bron. Nader onderzoek naar de kabinetsformatie van 1982 kan wellicht uitwijzen hoe ver de ambtelijke invloed reikte.⁵ Overigens kwam een deel van de in 'De Zure Appel' genoemde voorstellen niet uit de lucht vallen. De auteurs verwezen naar diverse voorstudies die een groot aantal suggesties had opgeleverd, met name de twee rapporten van de commissie-Wagner en verschillende ambtelijke 'heroverwegingsrapporten'.⁶ Dit verklaart wellicht dat Lubbers achteraf allerlei voorstellen wél herkent, maar zich 'De Zure Appel' niet kan herinneren.

vvd-Kamerlid en financieel specialist Rudolf de Korte verklaarde kort na de formatie in 1982 dat er binnen de werkgroep grote eensgezindheid bestond over de te nemen maatregelen. Van de mogelijkheid van afzonderlijk beraad per fractie was geen gebruikgemaakt. Hij plaatste wel een kanttekening: 'Wat in tijden van economische malaise het zwaarst is, moet het zwaarst wegen. Toch kleven er ook bezwaren aan de procedure. [...] Als je voorstander bent van dualisme (het kabinet regeert en de Kamer controleert) is de procedure een stevige hypotheek op die overtuiging.' Daarbij was vooral de tweedeling in de regeringsfracties een gevoelig punt. De werkgroepleden hadden van de informateur namelijk een slot op de mond gekregen. Hun collega-fractieleden zouden door de fractievoorzitter worden geïnformeerd. Een 'normale omgang met de pers' was ook niet meer mogelijk. 'Plotseling moet je schichtig wegblijven van elke telefoon.' De Korte vond het begrijpelijk dat er in de fracties nog flink was geworsteld met het rapport van de werkgroep. Toch had dit proces de formatie maar met één week verlengd. 'In hoog tempo en onder grote tijdsdruk is het gevoel gerijpt dat er niets anders opzat. Het is nu of nooit.'⁷

Het succes van het eerste kabinet-Lubbers

Een stevig regeerakkoord met de handtekening van de coalitiefracties én een nieuwe frisse ploeg CDA- en vvd-ministers: de ambtenaren van 'De Zure Appel' moeten redelijk tevreden zijn geweest. Aanvankelijk werd nog wel getwijfeld aan de nieuwe premier Lubbers, die als fractieleider te vaak zou hebben toegegeven aan loyalisten en keynesianen. Tot veler verrassing sloten vakbonden en werkgeversorganisaties bovendien nog een sociaal akkoord waarin tot loonmatiging werd besloten in ruil voor arbeidstijdverkorting: het in november 1982 getekende Akkoord van Wassenaar. Dit gebeurde terwijl het debat over de regeringsverklaring nog in volle gang was. In 'De Zure Appel' was zo'n akkoord nog als een illusie bestempeld. Ook de sociale partners waren inmiddels echter doordrongen van de ernst van de economische situatie. Het voornemen van het nieuwe kabinet een adempauze (loonmaatregel) in te lassen, had daarbij ongetwijfeld gefunctioneerd als stok achter de deur. Overigens maakten de vakbonden daarna nog regelmatig hun onvrede kenbaar over het beleid van het Lubbers I.⁸

De grote vraag was natuurlijk of het nieuwe kabinet, in samenspraak met de Tweede Kamer, de doelstellingen uit het regeerakkoord ook waar kon maken. Dat bleek inderdaad het geval. Waar Van Agt faalde met zijn *Bestek* '81, daar haalde Lubbers I wel goede rapportcijfers. De belangrijke doelstellingen werden bereikt: het financieringstekort daalde volgens plan, de collectieve lastendruk was verlaagd en de werkloosheid afgenomen. Waarom slaagde de ploeg van Lubbers waar de kabinetten-Van Agt hadden gefaald? De volgende factoren speelden daarbij een rol:

1. Het kabinet-Lubbers 1 greep inderdaad fors in. Impopulaire maatregelen werden niet geschuwd. Het kabinet kreeg daarbij over het algemeen de loyale medewerking van de coalitiefracties, die hun handtekening onder het gedetailleerde regeerakkoord hadden geplaatst. Veelvuldig overlegden de fractievoorzitters met premier Lubbers en vicepremier Gijs van Aardenne (vvd) (Torentjesoverleg of 'Suikeroompjesoverleg') over de te volgen koers. Het kabinet beschikte over een ruime parlementaire meerderheid, anders dan Van Agt-Wiegel. CDA-fractievoorzitter Bert de Vries maakte bovendien in deze kabinetsperiode, samen met partijvoorzitter Piet Bukman, hardhandig een einde aan het loyalistenvraagstuk.⁹
2. Het kabinet-Lubbers was intern ook minder verdeeld over de koers dan Van Agt 1, laat staan Van Agt II. Naar buiten toe ontstond het beeld van een no-nonsense kabinet dat eensgezind eer leek te scheppen in bezuinigen met het oog op herstel van de economie. Toch waren er wel interne wrijvingen. Zo verzuchtte Onno Ruding in een terugblik op zijn tijd als minister van Financiën (1982-1989) dat hij graag harder had willen ingrijpen, maar 'zoals gebruikelijk in de politiek in Nederland: vele ondersteunende verklaringen ten principale, maar ook veel "vluchtgedrag", of slappe knieën als het er op aankomt in de praktijk'. Volgens Ruding had hij te maken 'met een minister-president, een minister van Sociale Zaken en een voorzitter van de CDA-fractie in de Tweede Kamer die voor "koopkrachtplaatjes" grote belangstelling hadden'.¹⁰ Van een ernstig conflict, zoals tussen Albada en Andriessen, was echter geen sprake. Minister van Sociale Zaken Jan de Koning (CDA) stond achter het beleid zoals het was neergelegd in het regeerakkoord. Hij fungeerde zelfs als bemiddelaar wanneer Lubbers eens wat minder wilde bezuinigen dan hardliner Ruding.¹¹
3. Het besef dat er iets móést gebeuren was veel dieper doorgedrongen in de politiek en de samenleving dan tijdens de periode van *Bestek '81*. Bij de aanvang van het kabinet-Lubbers steeg de werkloosheid met 10.000 per maand, een cijfer dat deed denken aan de jaren dertig. De sociale partners bleken nu ook bereid een sociaal akkoord te sluiten. De afgesproken loonmatiging betekende een belangrijke stap in de richting van kostendaling en rendementsherstel in het bedrijfsleven.
4. Vanaf 1984 trok de internationale conjunctuur weer aan, hetgeen een gunstig effect had op de realisering van de doelstellingen van het regeerakkoord-Lubbers. De wereldhandel herstelde zich. Ruding bestreed overigens dat het vooral de gunstige conjunctuur was die het beleid tot een succes maakte. Er waren volgens hem diverse conjuncturele tegenvallers die door extra bezuinigen gepareerd moesten worden en – aan het einde van de kabinetsperiode – enorme tegenvallers in de aardgasbaten.¹²

Al met al was Lubbers wél in de gelegenheid fors in te grijpen ten behoeve van de economie. Het tij keerde zich in de loop van 1982. Van Agt, die hetzelfde voor ogen had gehad, kreeg niet de nodige politieke ruimte.

De *Great Moderation* verstoord: roep om overheidsingrijpen

In de rest van de jaren tachtig en in de jaren negentig bleef het economisch beleid in grote lijn gericht op terugtrekking van de overheid ten gunste van de particuliere sector. Het op keyne-

siaanse leest geschoeide financieel-economisch beleid was min of meer failliet verklaard. Het neoklassieke marktdenken triomfeerde, ook in andere landen (*Reaganomics*, *Thatcherism*). Privatisering en deregulering waren de toverwoorden. Het nieuwe beleid leek zijn vruchten af te werpen. Op de heftige economische teruggang in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig volgde in de meeste rijke landen een lange periode van relatieve stabiliteit, door economen de *Great Moderation* genoemd.¹³ Het duurde overigens nog tot in de jaren negentig voordat de overheidsfinanciën weer op orde waren.

Met de kredietcrisis werd de rust wreed verstoord. 'Zeepbellen in huizenprijzen en aandelenkoersen zijn leeggelopen', signaleerde het Centraal Planbureau in een rapport speciaal gewijd aan de oorzaken en gevolgen van de crisis.¹⁴ De huizencrisis van 2007 in de Verenigde Staten mondde al snel uit in een wereldwijde bancaire crisis. Om belangrijke financiële instellingen overeind te houden, werden gigantische bedragen aan overheidssteun ingezet. Ook minister van Financiën Wouter Bos haalde grote sommen uit de schatkist. Zelfs het middel van nationalisatie werd niet geschuwd – geheel tegen de heersende trend in, maar nood breekt wet. De bank Fortis/ABN AMRO kwam in staatshanden. Bos diende daarbij snel te opereren. Het parlement restte slechts de taak achteraf goedkeuring te verlenen.¹⁵

De financiële nood breidde zich al snel uit tot een crisis in de reële sfeer. De roep om maatregelen om de economie enigszins op de rails te houden, werd steeds luider. Het kabinet gaf daarop thesaurier-generaal Ronald Gerritse de opdracht alle ingrepen te inventariseren die soelaas zouden kunnen bieden. Volgens minister Bos had Gerritse carte blanche. Heilige huisjes hoefden niet te worden ontzien. Premier Jan Peter Balkenende liet echter al snel weten dat aan de hypotheekrenteaftrek niet gemorreld diende te worden.¹⁶

De werkgroep-Gerritse rondde in februari 2009 haar inventarisatierapport af. 'Politiek dynamiet', luidde de omschrijving in de *Volkskrant* van het rapport met de prozaïsche titel *Mogelijkheden voor ombuigingen, stabilisatie en intensivering*.¹⁷ Conform haar opdracht had de werkgroep verschillende varianten uitgedokterd en lijsten opgesteld met eventueel te treffen maatregelen. Geen kant-en-klaarrecept à la 'De Zure Appel' dus, maar een soort kookboek waaruit de politiek naar eigen smaak een menu diende samen te stellen.

Wat volgde was een politieke loopgravenoorlog. Wekenlang onderhandelden Balkenende, Bos, minister van Sociale Zaken Piet Hein Donner en de drie fractievoorzitters Pieter van Geel (CDA), Mariëtte Hamer (PVDA) en Arie Slob (CU) over een crisispakket. Met name Hamer en Slob zouden erop hebben gestaan dat de fractievoorzitters bij de totstandkoming van het pakket betrokken werden. Volgens hen moest het regeerakkoord worden opgebroken, en daaronder stonden nu eenmaal de handtekeningen van de fractievoorzitters.¹⁸ Het rapport-Gerritse lag ongetwijfeld bij de onderhandelaars op tafel, al marginaliseerde Slob de rol van het rapport later wel heel erg: 'Die plannen zaten de afgelopen weken ook bij mijn stukken. Ik heb Gerritse niet eens gelezen, kan ik u vertellen. [...] Wij maken onze eigen lijstjes.'¹⁹

Een vergelijking van het rapport-Gerritse met het uiteindelijke crisispakket lijkt echter wel de conclusie te rechtvaardigen dat de onderhandelaars veel politiek explosief materiaal uit het rapport onschadelijk hebben gemaakt. Ingrepen in de AWBZ, in de hypotheekrenteaftrek en in de zogenoemde 'aanrechtssubsidie', heilige huisjes bij respectievelijk PVDA, CDA en ChristenUnie, sneuvelen in het politieke afwegingsproces. De opvallendste maatregel uit het crisispakket, de voorgenomen geleidelijke optrekking van de AOW-leeftijd naar 67 jaar, was voor alle drie de coalitiepartijen even pijnlijk en bleef vooralsnog overeind.²⁰

Het was aanvankelijk niet de bedoeling het rapport-Gerritse in de openbaarheid te brengen. Delen ervan lekten echter uit, en vanuit de oppositiepartijen kwam toen de roep om openbaarmaking. Het kabinet wilde daar eerst niet aan meewerken. Volgens Bos was het niet gebruikelijk en ongewenst om een dergelijk stuk openbaar te maken. Het zou een ordentelijk besluitvormingsproces doorkruisen als voor de ministerraad bestemde ambtelijke rapporten een rol in het openbare debat gingen spelen vóórdat een politieke afweging was gemaakt.²¹

Kamervoorzitter Gerdi Verbeet tikte het kabinet hierover echter op de vingers. Zij wees op de ongelijke informatievoorziening binnen de Kamer: de bij de onderhandelingen over het crisispakket betrokken coalitiefracties waren op de hoogte van de inhoud van het rapport, terwijl de oppositie het moest doen met wat er naar de pers uitlekte. Het kabinet kwam de Kamervoorzitter daarop deels tegemoet. Het rapport-Gerritse zou naar de Kamer worden gestuurd, zodra de besluitvorming over het pakket was afgerond.²²

De oppositie stond in feite buitenspel bij de besluitvorming rond de crisismaatregelen. De regeringsfracties hadden zich immers met handen en voeten gebonden aan een herziening van het regeerakkoord. De ruimte voor aanpassing was minimaal, zo liet met name CDA-fractievoorzitter Van Geel duidelijk blijken tijdens het Kamerdebat over het crisispakket.²³ De sociale partners hadden overigens wél aan de onderhandelings tafel mogen aanschuiven, en niet zonder gevolg: de FNV bedong en kreeg de ruimte om in het najaar alternatieven aan te dragen voor de verhoging van de AOW-leeftijd. Dit zou voor 1 oktober de vorm krijgen van een SER-advies. Medewerking van de werkgevers- en werknemersorganisaties bij de bestrijding van een economische crisis was immers al eerder beslissend voor het succes gebleken (het Akkoord van Wassenaar van november 1982).

Het kabinet-Balkenende IV heeft uit de door Gerritse aangedragen 'oplossingsrichtingen' de variant gekozen waarin de overheid op korte termijn stimulerend optreedt en vervolgens op middellange termijn bezuinigt om de overheidsfinanciën weer in het gareel te krijgen. Achter de maatregelen gaan zowel keynesiaanse als neoklassieke denkbeelden schuil. Een combinatie ervan lijkt op dit moment het beste recept. Tussen papier en praktijk kan echter nog een crisis van formaat steken – denk aan *Bestek '81*. Of Balkenende IV het juiste medicijn heeft gevonden, moet ook eerst worden afgewacht.

Conclusie

Juist in tijden van economische crisis wordt een beroep op de overheid gedaan. Politieke opvattingen worden op scherp gezet. Kiest de regering voor meer of minder overheid? De keuzes die de politiek uiteindelijk maakt, blijken afhankelijk te zijn van verschillende factoren. Uiteraard is in de eerste plaats de aard van de crisis van belang. Waar zitten de ziekmakende problemen in de economie? Van Agt en Lubbers hadden te maken met een veel te zwaar geworden overheid en een besmette, krimpende marktsector. Balkenende IV daarentegen zag zich min of meer gedwongen de financiële rommel op te ruimen van een uit de bocht gevlogen (te) vrije markt.

Voorts is natuurlijk de politieke signatuur van de regeringscoalitie bepalend voor de keuzes die worden gemaakt. Is die signatuur sociaaldemocratisch (meer overheid) of liberaal (meer markt) georiënteerd? Zijn de betrokken politici bovendien in staat hun rug recht te houden? Verder is het van belang dat de coalitiepartijen zich unaniem achter de voorgeno-

men maatregelen scharen. Dat is de les van de periode Van Agt I en Van Agt II. Ambtenaren kunnen achter de schermen een belangrijke rol spelen, maar uiteindelijk moet een parlementaire meerderheid door de zure appel heen bijten. Dan moet de tijdgeest er wel rijp voor zijn. Alleen als de maatschappij en vooral ook de Kamer doordrongen zijn van het feit dat ingrepen onafwendbaar zijn – bijvoorbeeld omdat de economie anders het zwartste scenario gaat volgen –, ontstaat er ruimte voor slagvaardig beleid. Slimme ambtenaren die in tijden van crisis het juiste recept hebben uitgedokterd, doen er goed aan de belangrijkste politieke besluitvormers onmiddellijk een zo zuur mogelijke appel voor te schotelen. Nu eens moet er een scheut markt bij, dan weer een scheut overheid: de smaak blijft net zo zuur.

Noten

- 1 Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op de hoofdstukken 'Bestek '81. Besmeurd en verbogen' en 'Een biologische en politieke recessie (Van Agt II en III)' in: Johan van Merriënboer, Peter Bootsma en Peter van Griensven, *Van Agt. Biografie. Tour de force* (Amsterdam 2008) p. 333-358 en 415-442.
- 2 J.M.M.J. Clerx, P.G.T.W. van Griensven en R.J.J. Stevens, *De macht van ministers van Financiën. En hoe collega-ministers de schatkist ledigen* (Den Haag 1993) p. 46-48.
- 3 Katholiek Documentatiecentrum Nijmegen (KDC), archief Van Agt, doos 41, nota 'De Zure Appel', sept. 1982; interview Van de Graaf, 20 aug. 2007.
- 4 Telefonische mededeling Lubbers aan Van Merriënboer, 25 juni 2009.
- 5 Dik Verkuil, *Een positieve grondhouding. De geschiedenis van het CDA* ('s-Gravenhage 1992) p. 233-234.
- 6 Adviescommissie inzake het industriebeleid (voorzitter G.A. Wagner), *Een nieuw industrieel elan* (1981). Na publicatie van dit rapport is de Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid (commissie-Wagner II) ingesteld die in 1983 verslag uitbracht van haar werkzaamheden. In 'De Zure Appel' wordt al aan voorstellen van Wagner II gerefereerd. Vgl. ook Jan Bruggeman en Aart Camijn, *Ondernemers verbonden. 100 jaar centrale ondernemingsorganisaties in Nederland* (1999) p. 269-270.
- 7 *Algemeen Dagblad*, 30 okt. 1982.
- 8 Bruggeman en Camijn, *Ondernemers verbonden*, p. 265-267; Tinie Akkermans en Henk Kool, *Redelijk bewogen. De koers van de FNV 1976-1999. Van maatschappijkritiek naar zaakwaarneming* (Amsterdam 1999) p. 98-107; interview Van de Graaf, 20 aug. 2007.
- 9 A. Knoester, *Economische politiek in Nederland* (Leiden en Antwerpen 1989) p. 159-163. De term 'Suikeroompjesoverleg' werd in het CDA gehanteerd. 'De suikeroompjes waren Ruud en Gijs, de ongehoorzame neefjes Bert en Ed (Nijpels)': Arendo Joustra en Erik van Venetië, *De geheimen van het Torentje. Praktische gids voor het premierschap* (Amsterdam 1993) p. 78-79; Marcel Metze, *De stranding. Het CDA van hoogtepunt naar catastrofe* (Nijmegen 1995) p. 81-82.
- 10 Clerx, Van Griensven en Stevens, *De macht van ministers van Financiën*, p. 57 (citaat) en 64; Verkuil, *Positieve grondhouding*, p. 245-246.
- 11 Metze, *De stranding*, p. 77.
- 12 José Toirkens, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986* (Deventer 1988) p. 154-157; Clerx, Van Griensven en Stevens, *De macht van ministers van Financiën*, p. 63.
- 13 Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 2009. Speciaal onderwerp: de kredietcrisis-oorzaken en gevolgen* (Den Haag 2009) p. 105.

- 14 *Ibidem*.
- 15 'Kredietcrisis trekt ook wissel op democratie', *de Volkskrant*, 9 okt. 2008; 'Kredietcrisis leidt tot gat in parlementaire controle', *Trouw*, 5 dec. 2008.
- 16 'Niks is heilig, behalve de hypotheekrenteaftrek', *NRC Handelsblad*, 9 febr. 2009.
- 17 *HTK* 2008-2009, Bijl. 31070, Beleidsprogram 2007-2011, nr. 24, Rapport van de commissie-Gerritse, Mogelijkheden voor ombuigingen, stabilisatie en intensiveringen, febr. 2009; *de Volkskrant*, 2 maart 2009.
- 18 'Een gemiste kans; onderzoek crisisakkoord', *NRC Handelsblad*, 4 juli 2009; 'En voort schrijdt de tijd. Reconstructie. Het crisisakkoord' en 'Overleg over crisispakket is soms heel spannend geweest', *de Volkskrant*, 28 maart 2009.
- 19 *HTK* 2008-2009, p. 69-5435.
- 20 *HTK* 2008-2009, Bijl. 31070, Beleidsprogram 2007-2011, nr. 24, Aanvullend beleidsakkoord bij 'Samen werken, samen leven'.
- 21 *HTK* 2008-2009, Bijl. 31371, Kredietcrisis, nr. 126, Brief minister van Financiën aan voorzitter Tweede Kamer, 18 febr. 2009. Zie ook *de Volkskrant*, 2 maart 2009.
- 22 *Trouw*, 13 en 17 maart 2009; *HTK* 2008-2009, Bijl. 31371, Kredietcrisis, nr. 146, Brief minister-president aan voorzitter Tweede Kamer, 16 maart 2009.
- 23 *HTK* 2008-2009, p. 69-5393, 69-5397. Zie het artikel van Carla van Baalen over dit debat elders in dit jaarboek.